

**OBNOVA STRATEŠKOG
PROSTORNOG MIŠLJENJA,
ISTRAŽIVANJA I
UPRAVLJANJA U SRBIJI
– KNJIGA 1**

**Posebna
izdanja 68**
Beograd
2011. godina

Institut
za arhitekturu
i urbanizam
Srbije

OBNOVA STRATEŠKOG PROSTORNOG MIŠLJENJA, ISTRAŽIVANJA I UPRAVLJANJA U SRBIJI – KNJIGA 1

Posebna izdanja br. 68

decembar 2011, Beograd

IZDAVAČ

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS)

Beograd, 11000 Bulevar kralja Aleksandra 73/II

fax: (381 11) 3370-203, iaus@EUnet.rs, www.iaus.ac.rs

ZA IZDAVAČA

Igor Marić, direktor

IZDAVAČKI SAVET

Mila Pucar, predsednik, IAUS, Beograd; Jasna Petrić, zamenik predsednika, IAUS, Beograd; Tamara Maričić, sekretar Izdavačkog saveta, IAUS, Beograd; Branislav Bajat, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd; Milica Bajić-Brković, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Dragana Bazik, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Branka Dimitrijević, Glasgow Caledonian University, Glazgov; Milorad Filipović, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Igor Marić, IAUS, Beograd; Darko Marušić, Beograd; Nada Milašin, Beograd; Saša Milijić, IAUS, Beograd; Zorica Nedović Budić - University College Dublin, School of Geography, Planning and Environmental Policy, Dublin; Marija Nikolić, Beograd; Vladimir Papić, Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni fakultet, Beograd; Ratko Ristić, Univerzitet u Beogradu, Šumarski fakultet, Beograd; Nenad Spasić, IAUS, Beograd; Božidar Stojanović, Institut „Jaroslav Černi“, Beograd; Borislav Stojkov, Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije, Beograd; Dragutin Tošić, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd; Miodrag Vujošević, IAUS, Beograd; Slavka Zeković, IAUS, Beograd

RECENZENTI

Stevan Devetaković, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Zorica Nedović-Budić, University College Dublin, School of Geography, Planning and Environmental Policy, Dublin; Zoran Njegovan, redovni profesor, Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad; Borislav Stojkov, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, direktor Republičke agencije za prostorno planiranje, Beograd; Dobrivoje Tošković, naučni savetnik u penziji, IAUS, Beograd

UREDNICI

Jasna Petrić

Miodrag Vujošević

LEKTURA I KOREKTURA

Dafina Žagar

DIZAJN KORICA

Tanja Bajić

KOMPJUTERSKA OBRADA

Olgica Bakić

TIRAŽ 200 kom.

ŠTAMPA Grafo NIN, Beograd

U finansiranju monografije su učestvovali Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

U ovoj knjizi izložen je deo rezultata naučno-istraživačkog projekta III 47014 „Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije u periodu 2011-2014. godine.

S A D R Ź A J

	strana broj
Slavka Zeković	
PITANJA EVALUACIJE I INTEGRISANOSTI KLJUČNIH SEKTORSKIH POLITIKA I PROJEKATA U STRATEŠKI OKVIR DRŽAVNOG PROSTORNOG PLANA	1-38
Miroljub Hadžić	
IDENTIFIKACIJA OSNOVNIH RAZVOJNIH PROBLEMA	39-70
Miodrag Vujošević, Jasna Petrić	
POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI	71-100
Marija Maksin	
KOORDINIRANOST I INTEGRISANOST STRATEŠKOG PLANIRANJA ODRŽIVOG TERITORIJALNOG RAZVOJA SRBIJE	101-126
Vesna Jokić, Ksenija Petovar	
TERITORIJALNA/PROSTORNA DIMENZIJA SOCIJALNE ISKLUČENOSTI	127-149
Branislav Bajat, Nikola Krunić, Milan Kilibarda, Mileva Samardžić-Petrović	
DASIMETRIJSKO MODELOVANJE NASELJENOSTI ZA POTREBE IZRADE PROSTORNIH PLANOVA	151-184

PITANJA EVALUACIJE I INTEGRISANOSTI KLJUČNIH SEKTORSKIH POLITIKA I PROJEKATA U STRATEŠKI OKVIR DRŽAVNOG PROSTORNOG PLANA

Slavka Zeković¹

Apstrakt: U radu je ispitivana međuzavisnost i koordinacija sektorskih politika i projekata u okviru prostornog planiranja, kroz koncept i perspektive teritorijalne kohezije na nivou razvojnih projekata, utvrđivanje teritorijalnih uticaja sektorskih/razvojnih projekata upotrebom procedura i alata TIA, uz empirijsku analizu problema usklađivanja nekih sektorskih politika sa okvirom Prostornog plana Republike Srbije (PPRS), kao i predlog smernica za unapređenje integrisanosti politika i projekata u okvir državnog prostornog plana. U radu je analiziran metodološko-istraživački kontekst za strukturne i kohezivne politike kao rezultat „teritorijalne kohezije”. Konstatuje se da je za izučavanje i evaluaciju teritorijalnih implikacija razvojnih projekata neophodna primena podesne „strateške optike”, među kojom i unapređenje TIA (Territorial Impact Analysis) alata razvojne politike za teritorijalnu koheziju. Ocenjuje se da je u Srbiji donet veći broj opštih i sektorskih strategija, Prostorni plan Republike Srbije 2010–2014–2020. i Program implementacije PPRS 2011–2015, i da su ovi strateški dokumenti uglavnom usaglašeni sa evropskim obrascima u delu opštih pristupa i u nekim pojedinačnim sektorskim domenima. Zaključuje se: 1) da su stanovišta ukupnog teritorijalnog razvoja i usklađenosti sektorskih politika oni nisu dovoljno kompatibilni, 2) da nisu na adekvatan način inkorporirani u PPRS, 3) da nisu prilagođeni novim kontekstualnim promenama u okruženju i u ekonomiji zemlje izazvanim produženom ekonomskom i finansijskom krizom, s obzirom da uglavnom ne nude dugoročna rešenja za izlaz iz postojeće situacije bremenite brojnim razvojnim, strukturnim, socijalnim, regionalnim, ekološkim problemima, 4) da u njima najčešće nisu elaborirani upravljački mehanizmi i obnoviteljske snage, tako da je njihovo ostvarivanje u praksi skopčano sa ogromnom neizvesnošću i rizikom. Ocenjuje se da je utvrđivanje sektorskih prioriteta u dokumentima prostornog planiranja osnovni način koordinacije sektorske i teritorijalne politike razvoja u Srbiji, da ovakav izbor prioriteta predstavlja „selektivni pristup koordinaciji” i da bi veću uspešnost imala izgradnja i primena institucionalnih aranžmana. Zaključuje se da su potrebne promene u integraciji sektorskih politika i projekata u okvire državnog prostornog plana, odnosno odgovarajuća prilagođavanja strateškog planiranja prostora u Srbiji. Na osnovu empirijske analize osnovnih problema usklađivanja dela

¹ dr Slavka Zeković, naučni savetnik, IAUS, Beograd

sektorskih politika sa strateškim okvirom PPRS-a, predlaže se jedna skica za unapređenje integrisanosti politika i projekata u okvir državnog prostornog plana, koja podrazumeva modernizaciju („evropeizaciju“) planiranja, kao i tzv. „multisektorski horizontalni pristup“ i primenu analize regulatornih uticaja (RIA – Regulatory Impact Analysis).

Ključne reči: međusektorske integracije, koordinacija politika, teritorijalna kohezija, TIA, RIA, multisektorski horizontalni pristup, PPRS

THE ISSUES OF EVALUATION AND INTEGRATION OF KEY SECTORAL POLICIES AND PROJECTS WITHIN A STRATEGIC FRAMEWORK OF THE NATIONAL SPATIAL PLAN

Abstract: This paper examines the relationship and coordination of sectoral policies and projects in the spatial planning framework, through the concept and perspectives of territorial cohesion at the level of development projects, by determination of territorial impacts of sectoral/ development projects with application of TIA procedures and tools, by empirical analysis of the issues of coordination between certain sectoral policies within the Spatial Plan of the Republic of Serbia (SPRS) framework, as well as by proposal of guidelines for improvement of policies and projects' integration in the framework of the National Spatial Plan. The paper analyses the methodological-research context for structural and cohesion policies as a result of "territorial cohesion". It is stated that for research and evaluation of territorial implications of development projects it is necessary to apply suitable "strategic optics", among which are the improvements of TIA (Territorial Impact Assessment) tools of development policy for a territorial cohesion. It is assessed that a great number of general and sectoral policies have been stipulated in Serbia, Spatial Plan of the Republic of Serbia 2010-2014-2020. and Program of implementation of the Spatial Plan of the Republic of Serbia 2011-2015, and that these strategic documents are mainly done in accordance with the European models in part of general approaches and in some sectoral domains. It is concluded: 1) from the standpoint of comprehensive territorial development and coordination of sectoral policies, they have not been compatible enough; 2) they have not been incorporated in SPRS in an adequate way; 3) they have not been adjusted to new contextual changes in the surroundings and in the country's economy, which are caused by prolonged economic and financial crisis, having that in most cases they don't offer long-term solutions for the way out from the present difficult situation due to numerous development, structural, social, regional, and ecological problems; and 4) that steering mechanisms and recovery forces have typically not been elaborated, therefore their implementation in practice is linked to great uncertainty and risks. It is evaluated that determination of sectoral priorities in spatial planning documents is the main way for coordination of sectoral and territorial policy development in Serbia, that such choice of priorities represent a "selective approach to coordination", and that more success would be achieved by development and implementation of institutional arrangements. It is concluded that changes are needed in

integration of sectoral policies and projects within the framework of National Spatial Plan, i.e. needed are appropriate adjustments of strategic spatial planning in Serbia. According to empirical analyses regarding basic issues of adjustments of a part of sectoral policies with the strategic framework of SPRS, it is proposed a draft for improvement of integrating policies and projects within the framework of a National Spatial Plan, which presumes modernization ("Europeanization") of planning, as well as so-called "multisectoral horizontal approach" and application of Regulatory Impact Analysis (RIA).

Key words: *intersectoral integrations, coordination of policies, territorial cohesion, TIA, RIA, multisectoral horizontal approach, SPRS*

UVOD

Pored ekonomske i socijalne kohezije, zemlje Evropske unije su, kao treći stub Lisabonskog sporazuma, prihvatile teritorijalnu koheziju kao teritorijalnu dimenziju održivosti razvoja evropskog prostora. Prema *Trećem izveštaju o ekonomskoj i socijalnoj koheziji EU* (2004), teritorijalna kohezija je svrstana među najvažnije ciljeve razvoja EU (kao treći cilj), što je prihvaćeno i u *Ustavu EU* (marta 2010). Iako ne postoji opšta saglasnost o definiciji pojma, izdvajaju se različita tumačenja **teritorijalne kohezije**, odnosno ona se shvata kao: 1) socioekonomska ili regionalna konvergencija, 2) ekonomska konkurentnost, 3) policentrični urbani razvoj, 4) koordinacija politika, 5) ruralni potencijal, 6) „dodatna vrednost“ opšte kohezije politike EU, 7) teritorijalna dimenzija održivosti ili kao **prostorno planiranje**. Koncept teritorijalne kohezije vezuje se za nekoliko konstrukata: 1) koncept policentričnog razvoja, 2) jačanje „engodenog razvoja“ (znatnije aktiviranje i korišćenje internih potencijala u odnosu na eksterne), 3) razvojnu konvergenciju. Smatra se da je teritorijalna kohezija više od koncepta „ambrela“ raznih politika (Zonneveld, W., Waterhout, B., 2010). Prema dokumentu *TIA of Territorial Cohesion for the Netherlands* (2009), poslednjih godina naziv **prostorno planiranje** zamenjen je lagano pojmom **teritorijalne kohezije**, vezano sa pojmom teritorijalnog kapitala, što je i potvrđeno donošenjem *Teritorijalne Agende* (2007) i *Lajpciške povelje*, (2007). Pored toga što nema opšte definicije pojma i koncepta teritorijalne kohezije, zasada nema ni opšteprihvaćenih indikatora koji bi pomogli u njenom boljem razumevanju i prepoznavanju, dok, istovremeno, neka iskustva govore u prilog tezi da je ona već integrisana u opštu kohezionu politiku EU. Tri

glavne dimenzije teritorijalne kohezije su: 1) **teritorijalni kvalitet** (obično kvalitet življenja i kvalitet „radne“ sredine, jednostavan pristup raznim uslugama i znanju, i dr.), 2) **teritorijalna efikasnost** (resursna efikasnost korišćenja energenata, zemljišta, vode, prirodnih resursa, konkurentnost ekonomskih struktura, atraktivnost teritorije, pristupačnost), 3) **teritorijalni identitet** (prisustvo tzv. socijalnog kapitala, lokalno znanje i veštine, konkurentne prednosti teritorije, kultura, geografske osobenosti, itd.).

Polazeći od značaja integrisanosti strateških sektorskih politika i projekata u opštu kohezionu politiku, politiku konkurentnosti i vitalne uloge njihovih efekata na promene teritorijalnog kapitala i teritorijalni razvoj, akcenat rada je na istraživanju ovih međuzavisnosti, mogućnosti utvrđivanja teritorijalnih uticaja projekata upotrebom procedura i alata TIA.

Cilj rada je da se analiziraju metodološko-istraživački okvir i kontekst, perspektive i pristupi teritorijalne kohezije na relaciji razvojnih projekata i koordinacija teritorijalnih politika, sa fokusom na pitanja evaluacije teritorijalnih uticaja projekata preko alata razvojne politike za teritorijalnu koheziju (TIA i koncepta TEQUILA). Evaluacija teritorijalnih uticaja sektorskih politika i projekata, utemeljena na kohezivnim elementima (teritorijalne efikasnosti, teritorijalnog kvaliteta i teritorijalnog identiteta), čini osnovu za koordinaciju teritorijalnih politika i jačanje konkurentnosti i konvergentnosti konkretnih područja, sa jedne strane, i obezbeđuje pouzdane rezultate za donošenje odluka o strateškim/razvojnim projektima i za unapređenje upravljačkih mehanizama i aranžmana u implementaciji rešenja, sa druge.

Rad se bavi i identifikacijom nekih problema usklađivanja sektorskih politika sa strateškim okvirom *Prostornog plana Republike Srbije* i *Programom implementacije PPRS 2011-2015*, sa ciljem da ukaže na nove mogućnosti unapređenja integrisanosti politika i projekata u dokumente prostornog planiranja.

PERSPEKTIVE POLITIKE TERITORIJALNE KOHEZIJE

Politika teritorijalne kohezije usmerena je na smanjivanje teritorijalnih razlika uspostavljanjem jače socioekonomske konvergentnosti, podsticanjem ekonomske konkurentnosti, boljih perspektiva ruralnih

potencijala, uvođenjem efikasnog prostornog planiranja uz koordinaciju raznih politika. Politika teritorijalne kohezije ima integrišući karakter, prema *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength* (2008), a i više od toga („koncept teritorijalne kohezije stvara mostove između ekonomske efektivnosti, socijalne kohezije i ekološke ravnoteže, stavljajući održivi razvoj u samu srž kreiranja politika”). Teritorijalni kapital je prvi put predložen u kontekstu regionalne politike od strane OECD u *Territorial Outlook* (2001). Prema Camagni R. (2008), politike teritorijalnog razvoja (politike sa teritorijalnim pristupom razvoju) trebalo bi da pomognu razvoj teritorijalnog kapitala područja, sa jedne strane, dok je teritorijalni kapital istovremeno i teritorijalni katalizator rasta, sa druge. Polazeći od osnovnog cilja kohezije politike EU (smanjivanje ekonomskih i socijalnih razlika u regionalnom razvoju), koncept teritorijalne kohezije može da pomogne da se „teritorijalnost” na fleksibilniji i bolji način integriše u definisanje i primenu sektorskih ciljeva i politika EU, kao i u samu opštu koheziju politiku (Tabela 1). Jačanje međusektorske saradnje podrazumeva i manje intersektorske konflikte i kontrolisane uticaje. Pitanja evaluacije u planiranju i implementaciji razvojnih/strateških odluka i projekata su ključna u novom evropskom pristupu kohezije politike, na šta ukazuju Dühr, S., Colomb, C., Nadin, V. (2010).

Tabela 1. Instrumenti za politiku kohezije

Opcije politike	Vizija	Vizija teritorijalnog kapitala	Sektorski ciljevi
Bolja politika planiranja (Koordinacija na visokom nivou)	<i>Ex-ante</i> procena EU sektorskih politika i njihovih uticaja na prihvaćenu teritorijalnu viziju: evropski ili regionalni planski dokument	<i>Ex-ante</i> procena EU sektorskih politika i njihovih uticaja na teritorijalni kapital	<i>Ex-ante</i> procena EU sektorskih politika i njihovih uticaja na pojedine teritorije gde se primenjuju druge sektorske politike EU; možda ne mogu biti uključeni svi ciljevi, naročito ne teritorijalni
„Teritorijalnost” kao argument u podršci fleksibilnosti (dopuštanje otvorenih opcija)	EU sektorska politika se primenjuje na fleksibilniji način zbog drugačijih nacionalnih ili regionalnih	EU sektorska politika se primenjuje na fleksibilniji način zbog toga što nisu uzete u obzir prednosti različitog	EU sektorska politika se primenjuje na fleksibilniji način zbog toga što bi drugi ciljevi mogli biti onemogućeni

Opcije politike	Vizija	Vizija teritorijalnog kapitala	Sektorski ciljevi
za koordinaciju na donjim nivoima)	teritorijalnih vizija koje ne mogu da se uključe	teritorijalnog kapitala regiona	

Izvor: *TIA of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), The Hague/Bilthoven, 2009.

Zonneveld, W., Waterhout, B. (2010) ukazuju na četiri realne perspektive primene teritorijalne kohezije, tj. na shvatanje teritorijalne kohezije kao:

1. teritorijalnog kapitala;
2. koordinacije politika;
3. izrade prostornih strategija;
4. lokacijskog (*place-based*) pristupa.

Teritorijalna kohezija kroz teritorijalni kapital teži unapređenju programske osnove ulaganja na osnovu uvažavanja teritorijalnih potencijala i resursa. Na evropskom nivou, može se očekivati da tela poput Komiteta regiona snažno koriste moguće perspektive teritorijalne kohezije boljim korišćenjem regionalnog i lokalnog teritorijalnog kapitala. Započeti proces renacionalizacije strukturnih fondova verovatno će jačati ovu perspektivu.

Teritorijalna kohezija kroz koordinaciju politika odvija se na indirektan način – preko balansiranja različitih teritorijalnih efekata politika u donošenju odluka, uz otvorenost za procenu teritorijalnog uticaja (TIA). Ova koordinacija politika podrazumeva labavu spregu između kreiranja strateških i operativnih odluka koje bi trebalo držati na rastojanju kao „u ispruženim rukama“.

Zonneveld, W., Waterhout, B. (2010) naglašavaju da je glavni izazov da se strategije i vizije izvuku iz ormara planiranja i gurnu u pravcu visokih predstavnika zemalja članica, Odbora radne grupe ili grupe kao što je Evropski okrugli sto industrijalaca. Takva indirektna ruta mogla bi dovesti do jačanja linija za donošenje odluka o teritorijalno relevantnim pitanjima i teritorijalnim karakteristikama same EU. **Teritorijalna kohezija može biti vidljiva i opipljiva i kroz razvoj teritorijalnih strategija.** Funkcija strategije kao neobaveznog, indikativnog okvira za teritorijalno relevantne politike,

podrazumeva oblikovanje vidljive i opipljive teritorijalne strukture i primenu vizuelizacije.

Teritorijalna kohezija na osnovu strategije kroz lokaciju (*place-based*) prihvata se u *Strategiji Baltičkog mora i Podunavlja*. Iskustvo pokazuje da lokaciono zasnovana strategija nije lak instrument. Iako je to napredno dostignuće, ono zahteva mnogo u smislu institucionalnih i organizacionih kapaciteta u oblastima koje su u pitanju, ali i pažljivo osmišljen proces kako da se zajednički razvijaju takve strategije. Takođe, nedostaju instrumenti, kao što su jedan izvor za finansiranje ili tripartitni ugovori, koji bi mogli da pomognu da ovi „rani“ primeri budu uspešno realizovani. Dakle, dok makroregionalni pristup trenutno ima „vetar u leđa“, manje je verovatno da će praksa *place-based* strategije lako i brzo naći put do nižih nivoa širom Evrope. Ne samo da ovo zahteva promene u propisima i institucijama, kao što je Savet za (teritorijalnu) koheziju, već zahteva fundamentalnu promenu administrativne kulture (pravnih i finansijskih instrumenata i ustanovljavanje upravljanja na više nivoa) u većini delova Evrope. Iako možda instrumentalni uslovi mogu biti izrađeni u relativno kratkom roku, za oživljavanje teritorijalne kohezije kroz *place-based* strategije verovatno će biti potreban proces od više godina. Teritorijalna kohezija kroz *place-based* pristup nadmašuje ostale perspektive kohezije i zahteva primenu TIA.

PROSTORNI PRISTUP U PROJEKTIMA RAZVOJA

Prema *Handbook of territorial cohesion* (2009), teritorijalna kohezija na projektnom nivou shvata se u korelaciji sa četiri aspekta: 1) teritorijalni pristup sve više se prihvata kao pozitivan teritorijalni uticaj razvojnih projekata, 2) „teritorijalno“ promišljanje širi se kao rezultat razvojnih aktivnosti, pre svega na regionalnom i lokalnom nivou, promovišući tzv. teritorijalnu sinergiju, 3) primena principa održivog korišćenja zemljišta koja podrazumeva da razvojni projekti obezbede efikasnost i bezbedno korišćenje lokacija, kao i organizaciju teritorijalnih procesa koji su zasnovani na održivosti i na jednakim šansama za sve aktere, 4) nacionalni ciljevi prostornog razvoja pomažu u ustanovljavanju integrisane prostorne strukture na ovom teritorijalnom nivou. Teritorijalni ciljevi usmereni su na različite vrste regiona i uglavnom uključuju konvergenciju i razvoj nerazvijenih područja. Generalno, svi strateški razvojni projekti mogu imati

pozitivne teritorijalne uticaje i pozitivne teritorijalne sinergije, kao i one negativne.

Razvojni projekti uvek imaju uticaj na svoje okruženje, aktere, institucije, kompanije ili građane i različite prostorne aktivnosti i sadržaje. „Sistemska“ efekat može da bude sektorski/unutarsektorski (npr. izgradnja nove bolnice može znatno da unapredi brigu o zdravlju i sektorsku strukturu zdravstvenog sistema zemlje ili regiona), kao i teritorijalni uticaj (uticaj na kvalitet usluga i življenja građana u okolini, kvalitet sredine, mobilisanje lokalnih aktera ne samo u oblasti zdravlja, ekonomske aktere i dr.). Sa stanovišta planiranja, najveći značaj imaju one intervencije koje imaju znatniji teritorijalni uticaj. U tome je važna i procena neto teritorijalnih efekata takvih intervencija/projekata (pored standardne procene neto efekata planirane investicije sa stanovišta tržišno-ekonomske i društveno-ekonomske opravdanosti), uključujući ekološko-prostornu dimenziju. Prema Zeković, S., Savić, Lj. (2004), ovi efekti se mogu klasifikovati na različite načine: pozitivne i negativne, eksplicitne i implicitne, direktne i indirektne, opipljive i neopipljive, merljive i nemerljive, verovatne ili manje verovatne (sa različitim stepenom rizika i verovatnoće dešavanja), itd. Primera radi, izgradnja jednog industrijskog preduzeća, pored strukturnih uticaja na višem agregatnom/regionalnom nivou, kao **direktan teritorijalni efekat** ima promenu u prostornoj strukturi naselja, korišćenju zemljišta, zapošljavanju, otvaranju novih komunikacija, rastu prihoda, prometa i transporta. Sa druge strane, ako se radi o nerazvijenom agrarnom području, to bi moglo da implicira i **indirektne teritorijalne efekte**, npr. poljoprivrednicima, tako što će teže dolaziti do sezone radne snage, što će cena rada možda porasti, pa će to uticati na profitabilnost poljoprivredne proizvodnje u tom području itd.

Teritorijalne uticaje nemaju samo razvojni projekti/intervencije već i određene regulatorne aktivnosti ili institucionalna re/organizacija. Takođe, prostorne implikacije podjednako inicira javni sektor kao i tržišni (poslovanje kompanija), bez obzira na način finansiranja i poreklo izvora (javni ili privatni izvori).

Za procenu očekivanih teritorijalnih uticaja potrebno je često identifikovati tzv. „kritične“ ili „referentne“ tačke. Dobra polazna „kritična“/„referentna“ tačka može biti procena toga da li teritorijalni i sektorski uticaji projekata pomažu u postizanju ciljeva razvojno-planskih dokumenata za konkretno područje.

Procena teritorijalnog uticaja subvencija za neki razvojni projekat u određenom regionu nalaže identifikovanje i kvantifikaciju efekata u različitim koracima planiranja i donošenja odluka, uključujući i projektni nivo. Teritorijalni uticaji mogu biti značajni sa stanovišta ekonomskog, prostorno-geografskog razvoja, usmeravanja i intenziteta uticaja, održivosti i prihvatljivosti uticaja. To podrazumeva da ovi uticaji imaju kvantitativan karakter delovanja kao i kvalitativno dejstvo.

Razvojni projekti mogu imati uticaje na lokalnom, regionalnom i nad/nacionalnom nivou. Sa stanovišta mobilnosti ljudi i roba, neki od uticaja vezuju se npr. za smanjenje obima razmene i kretanja između naselja, neki generišu ovakva kretanja i veze gradova i regionalnog okruženja, dok su neki uticaji podsticajni za rast unutargradskih kretanja. Važni uticaji su i promene u pristupačnosti naselja, institucija ili usluga, kao i procena najvažnijih pravaca kretanja, transporta i komunikacija koja je takođe rezultat investiranja u projekat. Ipak, najznačajniji teritorijalni uticaji su oni koji doprinose rastu zaposlenosti i blagostanja lokalne i regionalne sredine, smanjenju nezaposlenosti i siromaštva, stimulisanju i privlačenju drugih preduzeća, investicija, tražnje, poslovne saradnje i poboljšanju ekonomske strukture, tj., u krajnjoj instanci, integrisanju teritorijalne strukture i kohezije. Od ne manjeg značaja su i uticaji na kvalitet i dostupnost usluga javnih službi, komunalnih usluga, urbanih servisa, kvalitet življenja i životne sredine, kvalitet društvenog života i komunikacija, lokalni ambijent i imidž naselja i područja. Teritorijalna sinergija uticaja projekata je jedna od dimenzija teritorijalne kohezije i podrazumeva uticaj različitih nacionalnih, regionalnih i lokalnih aktera i njihovih razvojnih aktivnosti koje produkuju, kako jedni na druge u procesu saradnje, tako i na konkretno naselje i područje regiona (npr. nacionalne organizacije, razvojne institucije, fondovi, regionalne agencije, opštine, kompanije, finansijske institucije, razne klase investitora, organizacije civilnog sektora, građani, NVO, itd.).

Evaluacija teritorijalnih uticaja projekata može se sprovoditi *ex-ante*, *ex-post* ili *ex-continuo*, što je naročito prihvatljivo kod velikih strateških/razvojnih projekata. U slučaju ovih projekata, evaluacija teritorijalnih uticaja može se sprovesti u okviru projektne dokumentacije (npr. paralelno sa izradom *feasibility* studija), izrade programa ili sektorske politike (uz korišćenje različitih alata – npr. TIA).

Za utvrđivanje mogućih/očekivanih teritorijalnih uticaja i sinergija razvojnih projekata, na raspolaganju se nalazi raznovrsna strateška „optika“. U skladu sa konceptom integrisanja socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije, još od donošenja ESDP sugerise se razvoj i primena instrumenta TIA.

DOPRINOS PROJEKATA RAZVOJA DOSTIZANJU TERITORIJALNIH CILJEVA NA NACIONALNOM NIVOU

Dokumentima prostornog razvoja mogu biti predviđeni različiti strateški/razvojni projekti. Iako svi oni obično imaju različite ciljeve, njihova implementacija odvija se paralelno, sa evidentnim uticajima jednih na druge. Sa prostornog stanovišta, u tome su vrlo značajni koordinacija pravnih pitanja njihovog mogućnog „dodira“ ili ukrštanja, nivo međusobne integracije projekata, kao i njihova zasnovanost na održivim principima i principima konvergencije – jednom rečju izvesna koherentnost i teritorijalna sinergija uticaja radi zajedničke koegzistencije. Ova sinergija može da bude pozitivna i negativna, što zahteva preduzimanje odgovarajućih koraka u proceni teritorijalnih uticaja projekata kao i njihovih ekoloških uticaja i ukupnih razvojnih efekata. Prema *Handbook of territorial cohesion* (2009), procena teritorijalne sinergije uticaja projekata može se zasnivati na nekoliko aspekata:

1) usklađivanje sa relevantnim strategijama razvoja i razvojnim ciljevima postavljenim u planskim dokumentima (opšte strategije razvoja, sektorske strategije, regionalna strategija razvoja, strategija prostornog i urbanog razvoja);

2) usklađivanje sa donetim i implementiranim projektima, projektima u pripremi ili u tekućoj realizaciji (često su jedni drugima preduslov pa je poželjno da imaju komplementarne efekte, a ukoliko su konfrontirani – procenom načina relativizacije i optimizacije njihovih interesa i efekata u glavnim domenima, posebno onima koji imaju jači teritorijalni odraz);

3) društvenom, pravnom i „teritorijalnom“ legitimitetu uz kompetentnu profesionalnu podršku;

4) više oblika saradnje, partnerstava i participacije aktera na području „pod uticajem” na relaciji lokalnog nivoa i regionalnog/nad/nacionalnog nivoa, uz većini prihvatljive aranžmane (primena može da bude merljiva, npr. brojem uključenih formalnih i civilnih organizacija u projekte, pregovorima sa lokalnim ekonomskim akterima, lokalnim preduzećima uključenim u razvoj, in/direktnom participacijom građana i brojem učesnika, itd.).

Prema istom izvoru, ustanovljavanje teritorijalne kohezije u celokupnom ciklusu razvojnih projekata može se predstaviti matricom međudnosa. Pri tome, teritorijalna kohezija se predstavlja preko: 1) implementiranja pozitivnih teritorijalnih uticaja, 2) principa korišćenja zemljišta, 3) doprinosa teritorijalnoj sinergiji, 4) podrške postignuću nacionalnih teritorijalnih ciljeva, dok se faze projekta mogu raščlaniti na: a) planiranje, programiranje i *ex-ante* evaluaciju, b) obezbeđivanje sredstava, c) izgradnju i realizaciju, d) operativnu upotrebu, e) *ex-post* evaluaciju.

Lokacija i područje uticaja strateškog/razvojnog projekta od javnog interesa koji se još i finansira (delom) iz javnih fondova treba da se implementira u razne vrste područja (nerazvijena, razvijena, depresirana, recesivna, pogranična i dr.). Inovativni razvojni projekti zahtevaju prisustvo tzv. kreativnih resursa regiona (znanje, kadar, istraživačko-razvojna infrastruktura, preduzetništvo i mreža preduzetničkih firmi i MSP, inovacije, itd.), kao i čvrste veze sa univerzitetskim i naučnim centrima radi razvoja ekonomskih aktivnosti. Strateški projekti treba da zadovolje deo razvojnih potreba i užih područja. Primera radi, razvoj železnice treba da služi ciljevima unapređenja regionalnog transporta, privredne osnove, turizma, internacionalne i regionalne povezanosti, ne samo ciljevima železnice. Utvrđivanje doprinosa projektnog nivoa (i nivoa politike) u skladu sa nacionalnim teritorijalnim ciljevima, moguće je preko TIA.

Za upravljanje i realizaciju većeg broja razvojnih/strateških projekata neophodni su odgovarajući upravljačko-analitički instrumentarijum i primena tehnika za praćenje i monitoring. U tako složenim uslovima, na nacionalnom nivou (kao i na regionalnom ili korporativnom nivou), koriste se različiti pristupi i metodi, među kojima je, kao pogodan instrument, često korišćen pristup logičkog okvira (LFA – *Logical Framework Approach*).

KOORDINACIJA TERITORIJSKIH POLITIKA

Politika teritorijalnog razvoja fokusira se na razvoj kao i na organizaciju aktivnosti i njihovog „prostornog reda“. Prostorno planiranje je obavezujući instrument za koordinaciju aktivnosti u određenom području i za održivo upravljanje resursima tog područja. Složena aktivnost planskog oblikovanja uslova življenja za heterogene grupe i različite aktere ima veći broj implikacija u pogledu zadataka planiranja, a jedna od najvažnijih jeste da **stvaranje uslova koegzistencije u prostoru za različite projekte i moguće integracije raznih aktera u vezi s tim, postaje glavni zadatak savremenog planiranja gradova i prostora**. Bertolini, L. (2009) upravo ovaj integrativni proces kreiranja prostora i prostorne politike ocenjuje kao „san planiranja“, a neki drugi autori ovaj proces poistovećuju sa traganjem za „Svetim gralom u planiranju“.ⁱ Razni sistemi i prakse planiranja sve više postaju mehanizmi za poboljšavanje politike integracija između konkretne politike i između političkih aktera i raznih nivoa upravljanja prostornih celina. Istovremeno, u ovom procesu evidentan je paradoks da povećanje broja aktera i sve veća fragmentisanost nivoa upravljanja i „vladanja“ čine integraciju politika sve kompleksnijom i sve težom, više nego ikada dosad u istoriji planiranja, što upućuje na utisak da politika integracije planiranja prostora sve više postaje svojevrsan „administrativni Sveti gral“, na šta ukazuju i Stead, D., Meijers, E. (2009). Upravljanje teritorijalnim kapitalom zahteva koordinisan rad organa koji sarađuju na više nivoa upravljanja (teritorijom, sistemom), uvažavanje supsidijarnosti i podele nadležnosti među različitim nivoima. Pretežno funkcijski („sektorski“) pristup u upravljanju teritorijalnim razvojem, međutim, često ugrožava postizanje tražene integrativnosti u ovome, a najpre raskorak između administrativnih podela i funkcionalnih veza, što je prepreka za bolje korišćenje teritorijalnog kapitala. Politika integracije nije novina u prostornom planiranju i u novije vreme ona ponovo zadobija sve veći značaj. Nedostatak sposobnosti kvalitetnog upravljanja i nedostatak adekvatnih znanja osnovni su problemi, posebno nedostatak znanja u oblastima kao što su organizacioni aspekti, analize i evaluacije politika, pa čak i odsustvo naučnih disciplina koje bi se holistički bavile ovim pitanjima. Pojam politike integracije i „kohezije“ često se koristi bez jasne definicije značenja ili načina kako bi trebalo dostići tu integraciju/koheziju.

Svedoci smo da se sektorske studije i politike veoma retko bave vezama sa prostornim planiranjem i životnom sredinom. Sa druge strane, čini se da upravo prostorno planiranje može ostvariti ključnu integrativnu ulogu u stvaranju neophodnih spona, kao strateški okvir za integrisanje i vođenje sektorskih politika, od onih u ekonomskoj i socijalnoj sferi do onih na regionalnom i nacionalnom nivou (primera radi, Vujošević, M. i Petovar, K. (2010) ukazuju na „spacijalizaciju” sektorskih politika, u tom smislu, a neki drugi autori, npr. Davoudi, S. (2008), na analognu „teritorijalizaciju”). Vođenje politike i integracija raznovrsnih politika u takvom „ključu”, međutim, iziskuje složene iteracije, što povećava mogućnost za nastajanje tzv. „efekta bumeranga” prostorne politike, što se odnosi na povratne modifikacije potonje politike. Osim toga, iznalaženje sveobuhvatnog okvira za sektorske politike traži i paralelno nalaženje formule dobre komunikacije, kao preduslova za savladavanje fragmentacije upravljanja, odnosno, različitosti upravljačkih nivoa i diverzifikovanosti mehanizma i učesnika. Ova fragmentisanost, pak, uvodi jednu novu dimenziju planiranja i upravljanja sa karakterom Argusa, mitskog bića sa 100 očiju.

Fokusirajući se na integraciju između politika i strategija različitih sektora, postavlja se pitanje koliko je zaista integrisano prostorno planiranje na nacionalnom i regionalnom nivou. Prema Nadin, V. (2009), barijere za integraciju sektorskih politika su: 1) podeljenost granica odgovornosti, 2) nedostatak vremena i resursa, 3) nedostatak specijalista/profesionalnog znanja, 4) nedostatak svesti o vezama politika, 5) različite organizacione kulture, 6) loša svest politike razvojnih procesa, 7) nedostatak konsultacija/učešća, 8) različiti regulatorni zahtevi, 9) različiti vremenski raspon za politiku razvoja. Iako je „sektorijalizacija” prirodna i logična osnova razvoja koja ima teritorijalne implikacije, ona zahteva izvestan stepen integrisanosti u dokumente prostornog planiranja. U praksi je česta primena selektivnog pristupa koordinacije sektorskih politika – odlučivanjem o prioritetima, međutim, noviji planski pristupi, posebno oni zasnovani na konceptu teritorijalne kohezije, podrazumevaju njihovu puniju integraciju kroz izgradnju institucionalnih aranžmana (po potrebi). Prema Nadin, V. (2009), integrisanje sektorskih politika (i projekata) u okvire prostornih planova kreće se u rasponu od vrlo ograničenog do intenzivnog, odnosno od nezavisnosti do zajedničke politike, sa nekoliko gradacija:

1. Nezavisnost – „Ovo je naša politika”;

2. Informisanje – „Ovo je naša politika, molimo komentar“;
3. Harmonizacija – „Molimo uzmite u obzir našu politiku“;
4. Kooperacija – „Hajde da delimo bazu zasnovanu na dokazima“;
5. Koordinacija – „Hajde da delimo informacije tako da naše politike ne budu u sukobu“;
6. Kolaboracija – „Hajde da radimo zajedno na odvojenim politikama za isti cilj“;
7. Zajednička politika – „Hajde da proizvedemo jednu politiku“.

TIA – ALAT RAZVOJNE POLITIKE ZA TERITORIJALNU KOHEZIJU

TIA je jedna od novijih mogućnost za efektivnije prikazivanje uticaja neke politike kada se uzimaju u obzir teritorijalni elementi. Prvi put TIA je uvedena u ESDP 1999. god., kao alat ili procedura za procenu multidimenzionalne evaluacije uticaja predloženih politika i programa u odnosu na ciljeve prostornog razvoja i radi procene teritorijalnih uticaja velikih infrastrukturnih projekata (Camagni, R. 2009). Pristup TIA podrazumeva identifikaciju svih glavnih teritorijalnih uticaja predloženih mera određene politike ili projekta. Pri tome, evidentne su razlike u predmetu analize, vremenskom periodu evaluacije (*ex ante*, *ex post*), teritorijalnom nivou, oblasti ispitivanja uticaja. Osnovna definicija TIA može da bude proširena i kao doprinos predloženog projekta na razvoj područja – ekonomski, socijalni i ekološki efekti, eksplicitno u odnosu na ciljeve prostorne politike. Cilj izrade TIA je da omogući rane indikacije najvažnijih tumačenja uticaja politika i projekata na teritorijalnu koheziju i njihovih teritorijalnih efekata donosiocima odluka o politikama i projektima. Uloga TIA jeste provera velikih infrastrukturnih projekata u ranim fazama planiranja radi usaglašavanja sa ciljevima prostornog planiranja, uzajamnog uravnoteženja konfliktnih ciljeva i optimizacije planskih rešenja. Glavne koristi od upotrebe alata TIA su: 1) upravljanje konfliktima (ranim uključivanjem ciljnih grupa), 2) minimizacija negativnih teritorijalnih uticaja i troškova (optimizacijom izbora lokacije, trasiranja, tehničkim planiranjem), 3) obezbeđivanje pouzdanosti planiranja (dobijanjem ranih i pouzdanih informacija o šansama za realizaciju), 4) skraćivanje procesa planiranja

(prethodnom proverom ključnih tačaka projekata/politika), 5) bezbednost ciljeva prostornog planiranja (uzimanjem u obzir TIA rezultata u narednim procesima).

Camagni, R. (2009) ukazuje da je „teritorijalni uticaj“ povezan sa novom definicijom cilja „teritorijalne kohezije“ u pripremi *Ustava EU* (donetog 2010), u značenju teritorijalne efikasnosti, kvaliteta i identiteta. Tokom poslednje decenije pristup TIA više je razvijan kao alat razvojne politike za teritorijalnu koheziju. Generalno, teritorijalna kohezija usmerena je na tri glavna elementa teritorijalnog kapitala: teritorijalna efikasnost, teritorijalni kvalitet i teritorijalni identitet. U okviru ESPON programa predložen je model TEQUILA (*Territorial Efficiency QUality Identity Layered Assessment*) radi obezbeđivanja procena uticaja politika EU na teritorijalnu koheziju.

Istraživanje teritorijalnih uticaja sektora u okviru ESPON programa (2006) i razvijanje teritorijalnih indikatora uticaja, ranjivosti i prihvatljivosti i multikriterijumskog modela (TEQUILA) primenjeno je i na prioritetne projekte koje je definisala Komisija, a rezultati su mapirani i opisani za 1360 regiona NUTS-3 nivoa u Evropskoj uniji. Najčešće se koristi model TEQUILA, kao integrisani simulacioni paket za TIA, uglavnom uz primenu kvantitativnih i kvalitativnih indikatora.

Schindegger, F. (2001), naglašava da TIA može da se koristi ne samo kao procedura za vrednovanje velikih strateških projekata već i planova i programa, posebno sektorskih planova (Tabela 2). Primera radi, u Austriji je okončana TIA za infrastrukturne projekte železnica i puteva, a u Sloveniji za razvoj energetske politike.

Tabela 2: TIA kao oruđe za vrednovanje teritorijalnih uticaja (prema Schindegger F., 2001)

Prostorni nivo	Svrha	Tip planiranja	Pravna osnova
TIA– transnacionalni, nacionalni	Uticaj na prostornu strukturu	Programi, planovi, projekti	Nema pravne regulacije
TIA – regionalni, lokalni	Uticaj na prostornu strukturu	Projekti	Nema pravne regulative na nivou EU, posebno na nacionalnom nivou
SEA, transnacionalni, nacionalni, regionalni	Ekološka pitanja	Politike, programi, planovi	Usvojena EU regulativa

Pilot projekti teritorijalnih uticaja sektorskih politika često su vezani za infrastrukturne projekte, energetiku, saobraćaj, vodoprivredne projekte. U okviru projekta ESPON urađeno je nekoliko velikih projekata TIA. Oni su uglavnom iz infrastrukturnog sektora.

Uprkos teškoćama *ex ante* vrednovanja uticaja razvojnih projekata, politika, planova i programa, praksa planiranja teritorijalnog razvoja treba u većoj meri da uključi i tzv. „stratešku optiku” u izučavanje i vrednovanje uticaja planskih odluka upravo putem TIA.

Koncept TIA i TEQUILA

Provera teritorijalnih uticaja sektorskih politika korišćenjem TIA alata uglavnom se zasniva na primeni raznih metoda matrica, *input-output* modela za izračunavanje indirektnih efekata na nacionalnom nivou, kao i kvalitativnih metoda – npr. upitnici, Delfi metod, naučni paneli, izvođenje generalizacije i dr. Upotreba matričnih modela slična je kao i u izradi EIA i SEA (ali uz razmatranje širih društvenih i ekonomskih efekata politike/projekta), što je praksa u nekoliko zemalja (Austrija, Nemačka, Norveška, Slovenija, i dr.).

Suština koncepta TIA jeste da obezbedi održivi teritorijalni razvoj i usklađivanje razvojnih potreba sa bezbednosnim i ekološkim zahtevima u prostoru, postizanjem racionalnog korišćenja resursa i prostora za pojedinačne aktivnosti i projekte, uzimajući pri tome u obzir postojeći kvalitet prirode, izgrađene sredine i drugih socijalno podnošljivih (*liveable*) sadržaja prostora i identitet pejzaža.

Primena TIA modela zasniva se na obuhvatu i strateškom okviru teritorijalne politike, utvrđivanju sektorske politike/programa/projekta, kao i na analizi i evaluaciji njihovih ciljeva i mera sa stanovišta teritorijalne kohezije, sve na liniji odnosa cilj – mere – uticaji. Suština alata TIA je *ex-ante* sagledavanje toga kako mere neke politike/projekta utiču na teritorijalne ciljeve na određenom (širem) području, polazeći od česte nekompatibilnosti ciljeva (sektorski vs. teritorijalni). Primeri iz prakse izrade TIA iz npr. vrednovanja teritorijalnih uticaja energetske politike u Sloveniji, pokazuju da se koncept TIA zasniva na primeni trodimenzionalne matrice (kao interaktivnog sredstva) u analizi odnosa ciljevi – mere – uticaji, kroz primenu pristupa *ex-post* i *ex-ante* analize.

Instrument TIA doprinosi boljem postizanju teritorijalne kohezije i održivog teritorijalnog razvoja definisanog u dokumentima prostornog planiranja. Procedura pripreme TIA odvija se kroz proces evaluacije mera konkretnog projekta/politike i njihovih uticaja na ciljeve teritorijalnog razvoja (kohezije) ustanovljene u nacionalnom prostorno-planskom dokumentu.

Simulacioni paket TEQUILA, razvijen kao programska podrška i koncept analize sadržaja, koristi se za strukturiranje teritorijalnih ciljeva i prilagođavanje koncepta održivosti na teritorijalnom nivou (Camagni, R. 2007). Tri glavne komponente – efikasnost, kvalitet i identitet – opisane su kao delimične mete/posebni ciljevi. Kada se uzmu u obzir ciljevi teritorijalnog razvoja na nacionalnom nivou (npr. racionalan i efikasan teritorijalni razvoj) i potreba da se oni usklade sa tri osnovna elementa teritorijalne kohezije (efikasnost, identitet i kvalitet), to podrazumeva jasan pristup merenju realizacije ciljeva koje želimo da postignemo, najčešće preko odgovarajućih indikatora teritorijalne kohezije. Ove indikatore možemo podeliti u tri grupe: 1) indikatori efikasnosti (npr. efikasnost korišćenja resursa – energenata, zemljišta, vode, i dr., konkurentnost, indikatori razvijenosti, strukture, ekonomski zahtevi, interna i eksterna pristupačnost i dr.), 2) indikatori teritorijalnog identiteta (npr. socijalni kapital, demografska struktura, kadar, multietnička solidarnost, integracija, kulturni resursi, itd.), 3) indikatori kvaliteta (npr. kvalitet življenja, kvalitet životne sredine, javni servisi i usluge i njihova dostupnost, integrisani i ravnotežni teritorijalni sistem i dr.). Glavno pitanje jeste koliko posebne mere strateškog projekta/politike utiču na svaki cilj teritorijalnog razvoja, sa stanovišta teritorijalne kohezije.

Prema Golobič, M., Marot, N. (2008) osnovna procedura u izradi TIA jeste:

1. Sličnost ciljeva: identifikacija svih većih teritorijalnih uticaja predloženih mera sektorske politike/projekta;
2. Razlike u predmetu analize, vremenu procene (*ex-ante*, *ex-post*), teritorijalnom nivou, oblasti discipline i dr.;
3. Opšti pristup TIA instrumenta odvija se kroz četiri faze: 1) definisanje obuhvata, 2) analiza, 3) zaključak, 4) izgrađenost kapaciteta za praćenje.

Identifikacija mogućih uticaja ostvarljiva je preko dvodimenzionalne ili trodimenzionalne matrice uz definisanje uzročno-posledičnih odnosa mera politike/projekta i teritorijalnih ciljeva na osnovu kvantitativnog intervala merenja intenziteta (-2, -1, 0, 1, 2), preko odgovarajućih indikatora teritorijalne kohezije. Procena uticaja može se istražiti i na nižim (npr. regionalnim i lokalnim nivoima). U procesu istraživanja i utvrđivanja teritorijalnih uticaja politike/projekta polazi se od konfrontiranosti teritorijalnog kapitala (sociokulturnog, ekonomskog i fizičkog/prostornog). Pristup je koncipiran kao npr. trodimenzionalna matrica: 1) mera, 2) teritorijalne kohezije ciljeva, 3) prostornih jedinica (država, region, lokalno područje). Uticaji se ocenjuju na svakom preseku koji omogućava sveobuhvatna evaluacija.

Značajan korak u proceduri TIA čini sinteza rezultata koja se obično postiže primenom Delfi metoda (ili nekog drugog heurističkog pristupa). Ona predstavlja „povratnu“ informaciju za kreatore politike/projekta i za formiranje odgovarajućih preporuka. Primera radi, pitanje je da li je jedna konkretna mera politike/projekta toliko značajna da joj se treba dozvoliti čak i veći/prekomerni teritorijalni uticaj nego što je dozvoljeno ili prihvatljivo, da li treba predložiti alternativno rešenje (npr. drugi projekat, bolje tehničko rešenje, i sl.) i da li će grupni efekti na nivou sektorske politike/projekta doprineti poboljšanju ili pogoršanju ciljeva teritorijalne kohezije (npr. na nekom području izgradnja neke infrastrukturne mreže je pozitivna ukoliko se radi o zameni stare/postojeće, i negativna ako se predviđaju novi znatno veći zahvati koji imaju nepoželjne uticaje na okolinu).

Krajnji rezultati TIA pokazuju kako i koliko ciljevi teritorijalnog razvoja (kohezije) mogu da se postignu na području zemlje ili u pojedinim regionima implementacijom mera konkretne sektorske politike/projekta. Pored toga, ovaj alat omogućava integrisanu evaluaciju mera različitih sektorskih politika/projekata i identifikaciju njihovog antagonističkog ili sinergetskog uticaja. Ovo omogućava poboljšavanje njihove koherentnosti na osnovama teritorijalne kohezije. Drugim rečima, primenom ovog alata procenjujemo agregiranost kompleksa državnih sektorskih politika u prostorno-planskom dokumentu, radi povezivanja i efikasnog zadovoljavanja ponekad nespojivih ekonomskih, socijalnih, prostornih i drugih interesa društva. U tabeli 3 prikazana je jedna moguća interpretacija odnosa ciljeva PPRS-a (2010) i odgovarajućih elemenata teritorijalne kohezije prema

modelu TEQUILA, sve na osnovu uvida u nekoliko primera u zemljama EU (Slovenija, Austrija, Norveška).

S obzirom da su ciljevi prostornog razvoja Srbije nekvantifikovani, teškoću predstavlja utvrđivanje odgovarajućeg indikatora za evaluaciju tri osnovne dimenzije teritorijalne kohezije (teritorijalna efikasnost, teritorijalni kvalitet i teritorijalni identitet). U PPRS-u utvrđene su samo lista i opis indikatora za monitoring prostornog razvoja (grupisani prema osnovnim ciljevima prostornog razvoja), ali bez strukturiranja prema elementima teritorijalne kohezije. Na osnovu primera iz drugih zemalja može se uočiti praksa da se utvrdi broj i vrsta indikatora na osnovu raspoloživih podataka, koji su manje ili više i kriterijumi za merenje uticaja. Teškoće zbog kompleksnosti politike/projekta prisutne su uglavnom zbog nedostatka kvantitativnih podataka, najčešće na nacionalnom i regionalnom nivou (mada, i na lokalnom), složenosti definisanja politike/projekta, kompleksnosti međuodnosa, tipologije mera koje se uzimaju u obzir, razlika u uticaju mera na raznim nivoima itd.

Tabela 3. Jedna mogućna skica odnosa ciljeva PPRS-a i odgovarajućih kohezionih elemenata TEQUILA

Osnovni ciljevi prostornog razvoja Srbije (prema PPRS-u)	Kohezioni elementi TEQUILA
1) Uravnoteženiji regionalni razvoj i unapređena socijalna kohezija	<p>Te: Ekonomska struktura, efikasan i policentričan sistem gradova, kvalitet saobraćajnih usluga</p> <p>Ti: Socijalni kapital, demografska struktura, multietničnost, solidarnost i integracije</p> <p>Tk: Integrisani i uravnoteženi teritorijalni sistem, socijalna inkluzija, održivi saobraćaj i transport, smanjenje gužvi u prenatrpanim mrežama, uporedivi kvalitet življenja u različitim regijama</p>
2) Regionalna konkurentnost i pristupačnost	<p>Te: konkurentnost i atraktivnost teritorije, ekonomska razvijenost, kompaktni oblici gradova, smanjenje urbanog širenja, prednosti gradova-kapija, metropolskog područja, dostupnost infrastrukture</p> <p>Tk: kvalitet životnih i radnih uslova, pristup uslugama javnih službi, kvalitet usluga</p> <p>Ti: dostupnost telekomunikacija, usluga i znanja, saradnja između gradova i ruralnog područja</p>

3) Održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštićena i unapređena životna sredina	Te: efikasnost resursa, produktivnost resursa, atraktivnost, smanjenje ekoloških rizika Tk: zaštita prirodnih i vodnih resursa, nema pogodnih indikatora teritorijalne efikasnosti korišćenja resursa
4) Zaštićeno i održivo korišćeno prirodno i kulturno nasleđe i predeo	Ti: Razvoj produktivnih znanja i veština i prednosti pojedinih teritorijalnih celina, očuvanje i bolje upravljanje kulturnim resursima Tk: očuvanje i bolje upravljanje prirodnim pejzažima, očuvanje prirode i vodnih resursa, očuvanje i bolje upravljanje prirodnim pejzažima
5) Prostorno-funkcionalna integrisanost u okruženje	Te: Interregionalna integracija i saradnja, broj i struktura projekata

OKVIRI ZA DEFINISANJE OSNOVNIH RAZVOJNIH I PROSTORNO-EKOLOŠKIH PARAMETARA ZA „EVROPEIZOVANJE SRBIJE IZVAN EU I/ILI UZ OGRANIČENU FINANSIJSKU POMOĆ UNIJE” – OSNOVA ZA UPOREDNI PREGLED ALTERNATIVNIH PERSPEKTIVA TERITORIJALNOG RAZVOJA I DORADU I NOVELIRANJE DONETIH RAZVOJNIH DOKUMENATA

Istraživačko-metodološka konfiguracija za evaluaciju i međusobno usklađivanje donetih razvojnih dokumenata i strateških projekata u pogledu harmonizacije politike teritorijalne, socijalne i ekonomske kohezije i povećanja ekonomske konkurentnosti gradova i regiona Srbije (kao osnovnog koncepta PPRS-a) trebalo bi da bude prilagođena relevantnim pristupima zemalja EU u oblasti razvojne, kohezije i regionalne politike. Poslednja novina u sistemu evropskih politika, na koju se ovde ukazuje, jesu pitanja monitoringa i evaluacije regionalne i kohezije politike, kojima se posvećuje sve veća pažnja, zapravo, više nego ikada dosad. U tradicionalnim pristupima nije se uvek dovoljno vodilo računa o povezanosti inputa, ishoda, rezultata i uticaja, dok se u novijoj politici insistira na vezi između kohezije politike Evropske unije i strateških ciljeva koji su definisani za period do 2020. godine, a zatim i na predvidivim posledicama i uticajima. Ove promene, na potezu „odozgo-naniže”, biće praćene putem sistema odgovarajućih **indikatora**, čija primena treba da olakša evaluaciju rezultata

u odnosu na definisane ciljeve raznih politika, kao i evaluaciju njihovog uticaja na osnovnu oblast – oblast regulacije, ali i na druge oblasti. Sve je, zapravo, usredsređeno na evaluaciju delotvornosti raznih politika, i procenu njihovog uticaja na druge parametre, kako na supranacionalom tako i na nacionalnim nivoima. Iz unapred definisanih skupova indikatora, države i regioni mogu birati one indikatore koji im najviše odgovaraju, pri čemu se obavezuju da jednom godišnje pripreme izveštaj o promenama ovih pokazatelja, kao i da evaluiraju uticaje.

Prema dokumentu *Outcome indicators and targets – towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy* (2011), u programiranju i implementaciji kohezije i regionalne politike u Uniji, računa se na dve različite funkcije monitoringa i sistema evaluacije: 1) fokusiranje pažnje kreatora politike, medija i javnosti na planirane posledice akcija politike, čineći ih merljivim i poznatim, uz obezbeđivanje široke i otvorene informacione osnove za procenu stvarnih ishoda i posledica, 2) procenjivanje da li su politike efektivne (delotvorne) u pogledu raspodele planiranih rezultata. Kao i drugi dokumenti iz ove generacije evropskih politika, i on se zasniva na tzv. „prostorno-mesno zasnovanim regionalnim politikama” (*place-based regional policies*), što se manifestuje i u izboru i kombinovanju odgovarajućih indikatora.

U narednom periodu, biće primenjivano nekoliko metodoloških pravila, do kojih se došlo na osnovu dužeg međunarodnog iskustva, i u tom pogledu definisane su sledeće preporuke:

1) ciljevi treba da budu, i to eksplicitno, povezani sa predviđenim politikama i projektima;

2) treba da budu vremenski ograničeni;

3) treba da se zasnivaju na iscrpnim analitičkim dokazima;

4) u zavisnosti od datih okolnosti, ciljevi mogu biti izraženi bilo u apsolutnom iskazu, bilo na relativan način (kroz stope promena odnosno poboljšanja);

5) od ovakvog pristupa ne treba odustajati ni u slučajevima kada se ne raspolaze pouzdanim razumevanjem povezanosti određene politike i rezultata, ali je ishod bez obzira na to važan, u čemu treba izvršiti odgovarajuća prilagođavanja u formulisanju i ciljeva i očekivanih rezultata;

6) ciljevi mogu biti prikazivani i u rangiranom poretku;

7) računa se s tim da će ciljevi biti realni, iako ambiciozni, jer je to najbolji način da doprinesu poboljšanju znanja („učenju“) o ovoj problematici i da rezultati ovog učenja postanu zajednička tekovina aktera;

8) konsekventno, računa se i na mogućnost promene i prilagođavanja ciljeva (ukupno: „revizije“), svakako, kroz javnu evaluaciju, i to tako da zajedno daju dobre efekte;

9) uopšte uzevši, moguće je uvesti odgovarajući sistem nagrađivanja, u slučaju povoljnog ostvarivanja ciljeva, pa i finansijskih sankcija, u slučaju nepovoljnih ishoda;

10) veoma je važno da se stalno radi na metodološkim poboljšanjima sistema, u čemu se može računati na tehničku pomoć, kako nadležnih instanci Unije tako i nacionalnih statističkih službi;

11) poboljšanja o kojima je reč treba da omoguće izbegavanje tipičnih grešaka, među kojima su najčešće ponavljane sledeće: a) nejasno definisani osnovni pojmovi (ciljevi, rezultati/ishodi, uticaji i dr.), b) nedovoljna pažnja koja se posvećuje indikatorima, odnosno, odlaganje njihovog definisanja (npr., tek nakon usvajanja dokumenta čiji sastavni deo treba da budu), c) nepostojanje metodoloških principa, standarda i pravila za indikatore koji su postavljeni od spoljnih aktera i koji nisu dovoljno „internalizovani“, d) nerazvijenost sistema „kontekstualnih indikatora“, tj. onih koji treba da ukažu na neke parametre iz nacionalnog ili regionalnog konteksta, kao i na njihov uticaj, ili indikatora koji treba da sintezno prikažu snage, slabosti, mogućnosti i ograničenja datih regionalnih i lokalnih područja, bilo u delu ishoda odnosno rezultata, bilo u delu njihovog monitoringa i evaluacije, e) nepostojanje metodoloških postupaka koji bi omogućavali analitičko razdvajanje praćenja i evaluacije uspešnih i neuspešnih rezultata/ishoda određene politike.

Važno polazište i sredstvo za „evropeizovanje Srbije izvan EU i/ili uz ograničenu finansijsku pomoć Unije“ jeste koordinacija strukturnih instrumenata i uspostavljanje mehanizama evaluacije projekata/programa koji se finansiraju sredstvima Evropske unije. U dokumentu *Odgovor Srbije na Upitnik Evropske unije* (Poglavlje 22: *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*) (2011), navedeno je da se sredstvima pomoći, međunarodne i domaće, upravlja centralizovano, u skladu sa sistemom

praćenja i evaluacije projekata (programa), za koji je zadužena Delegacija Evropske unije u Srbiji. U Srbiji je Kancelarija za evropske integracije odgovorna za praćenje realizacije razvojne pomoći, pri čemu se, što se takođe navodi u *Odgovorima*, ukazuje na to da **ne postoji sistem za evaluaciju projekata finansiranih sredstvima Evropske unije** (osim godišnjih sastanaka sa Delegacijom EU u vezi sa IPA sredstvima), kao i da za pojedinačne projekte, u radu Odbora za upravljanje projektima, učestvuju i predstavnici srpskih resornih ministarstava i drugih institucija (korisnika projekta), zajedno sa predstavnicima Delegacije. Kada su u pitanju projekti prekogranične saradnje, Kancelarija za evropske integracije, u skladu sa regulativom EU i u saradnji sa partnerima iz drugih zemalja, vrši nadzor u sprovođenju programa i donosi odluke o pripremi *ex ante* evaluacije i srednjoročne (*mid-term*) evaluacije u praćenju projekta.

Posebno pitanje tiče se institucionalnog okvira za programiranje i sprovođenje pomoći EU prema IPA komponentama III i IV (regionalni razvoj i ljudski resursi, uključujući projekte socioekonomskog razvoja, MSP, saobraćajne i energetske infrastrukture, zaštite životne sredine i teritorijalne saradnje), pa mu stoga posvećujemo nešto veći prostor. Osnovna tela i upravljačke strukture ovog okvira su: Nacionalni IPA koordinator, Strateški koordinator i razne vladine institucije. Od 30. septembra 2010. godine, operativne poslove nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK) obavlja tehnički sekretarijat, odnosno, Kancelarija za evropske integracije. Poslove Strateškog koordinatora obavlja pomoćnik direktora Kancelarije (priprema nacrt *Okvira strateške usklađenosti/Strategic Coherence Framework* i obezbeđuje koordinaciju između sektorskih strategija i programa). Operativni poslovi za svaku od komponenti IPA (I-V) povereni su različitim institucijama. Poslovi u oblasti komponente IPA I preneti su na Ministarstvo finansija, tj. Sektoru za nacionalni fond za upravljanje sredstvima EU. Uz to, osnovan je i Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU. Poslove u okviru IPA II obavlja Kancelarija za evropske integracije, Sektor za programe prekogranične i transnacionalne saradnje. Poslove u okviru IPA III (regionalni razvoj) obavlja Ministarstvo finansija, tj. novoosnovani Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU, dok poslove iz IPA IV (ljudski resursi) obavlja Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja (MERR), Sektor za zapošljavanje. Poslove finansiranja projekata regionalnog razvoja u okviru IPA III obavlja i posebna odeljenja iz nekoliko

ministarstava: Ministarstva infrastrukture – Odeljenje za evropske integracije; Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja – Sektor za evropske integracije, međunarodnu saradnju i upravljanje projektima; Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja – Odsek za upravljanje projektima finansiranim od strane EU; Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Odsek za upravljanje projektima finansiranim od strane EU; Ministarstva nauke (ranije) – Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije.

Nacrt dokumenta *Strateški okvir za koherentnost politika/Strategic Coherence Framework* za Srbiju, kao i nacrt Operativnog programa za ekonomski razvoj (IPA komponenta III) i za ljudske resurse (IPA IV) dostavljeni su Evropskoj komisiji 2010. godine, kao i Generalnom direktoratu za regionalnu politiku i Generalnom direktoratu za zapošljavanje. Vodeća tela u procesu programiranja IPA komponenti su Kancelarija za evropske integracije (sa funkcijom Strateškog koordinatora za komponentu IPA III – regionalni razvoj i IPA IV), Ministarstvo finansija u funkciji rukovodioca Operativne strukture za IPA III (regionalni razvoj) i Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja u funkciji rukovodioca Operativne strukture za IPA komponentu IV (ljudski resursi). Osnovni preduslovi za korišćenje IPA komponenti III i IV su sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i akreditacija decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima EU.

U Srbiji postoje dve kategorije projekata koji mogu biti podržani u okviru IPA III i IV: veliki projekti, u vrednosti preko 10 miliona evra, i mali projekti, u vrednosti ispod 10 miliona evra. Da bi se sredstva predviđena ovim komponentama koristila, potrebni su, između ostalog, i odgovarajući strateški dokumenti – *Okvir strateške usklađenosti*, kao okvirni dokument za komponente III i IV, i *Operativni programi* – za komponentu III – *Operativni program za ekonomski razvoj 2012–2013*. (Ministarstvo finansija) i za komponentu IV – *Operativni program za razvoj ljudskih resursa 2012–2013*. (Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja), svi utvrđeni 2011. godine. Nacrtom Operativnog programa za ekonomski razvoj i Nacrtom Operativnog programa za razvoj ljudskih resursa predviđena su sredstva za izradu dokumentacije za projekte koji će biti realizovani u planiranom periodu.

Početkom decembra 2011. godine, Vlada je usvojila *Program implementacije PPRS 2011–2015*, pa prilikom evaluacije razvojnih opcija i

strateških dokumenata i projekata sa okvirima PPRS-a, kao i kod utvrđivanja razvojnih i ekološko-prostornih indikatora za „evropeizovanje Srbije izvan EU i/ili uz ograničenu finansijsku pomoć Unije” treba imati na umu i ovaj strateško-plansko-implementationi okvir. *Program implementacije PPRS 2011–2015*, mogao je biti pogodan instrument za usklađivanje prostorno-ekoloških, ekonomskih i drugih sektorskih dokumenata razvoja u srednjoročnom periodu 2011–2015. godine, kao i za uspostavljanje novih instrumenata makrokontrole teritorijalnog razvoja u Srbiji. Međutim, iako je svrha ovog dokumenta „podrška realizaciji strateških prioriteta”, on nije uzeo u obzir sve strateške prioritete i projekte iz drugih nacionalnih dokumenata koji su listirani za finansiranje iz IPA fondova (npr. iz *Draft Operational Programme for Economic Development 2012–2013/ Operativnog programa za ekonomski razvoj 2012–2013*, maj 2011) pa se zbog ove neusaglašenosti može dovesti u pitanje njegova celovitost i koherentnost kao integrišućeg strateškog okvira politika teritorijalne, socijalne i ekonomske kohezije u Srbiji. Kao mogući uzrok javlja se nedostatak koordinacije i sinhronizovanih aktivnosti državnih planskih i političkih vlasti, s obzirom da je manje verovatno da se u tome računalo sa opcijom „evropeizovanja Srbije izvan EU i/ili uz ograničenu finansijsku pomoć Unije”. Donošenje *Programa implementacije PPRS 2011–2015. godine* još je jedan primer slabo sinhronizovanog planiranja, upravljanja i evaluacije strateških razvojnih projekata u Srbiji u okviru prostornog planiranja.

IDENTIFIKACIJA NEKIH PROBLEMA USKLAĐIVANJA SEKTORSKIH POLITIKA SA STRATEŠKIM OKVIROM PPRS

U proteklih nekoliko godina u Srbiji su doneti: veliki broj sektorskih razvojnih strategija, nekoliko opštih strategija razvoja (održivog razvoja, regionalnog razvoja), *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020*. i *Prostorni plan Republike Srbije*. U uslovima apsolutne dominacije neo-liberalnog razvojnog diskursa u postsocijalističkoj tranziciji Srbije, ovakva aktivnost mogla bi se smatrati društveno korisnom i opravdanom ukoliko bi postojao stvarni interes političkog i ostalog establišmenta za njihovu primenu i obnovu sistema planiranja na novim osnovama. Međutim, iako su ovi strateški dokumenti uglavnom usaglašeni sa evropskim strateškim okvirima u delu opštih pristupa i u nekim pojedinačnim (sektorskim) dome-

nima, konstatuje se sledeće: 1) sa stanovišta ukupnog teritorijalnog razvoja i usklađenosti sektorskih politika oni nisu dovoljno kompatibilni, 2) nisu na adekvatan način inkorporirani u PPRS, 3) nisu prilagođeni novim kontekstualnim promenama u okruženju i u ekonomiji zemlje izazvanim produženom ekonomskom i finansijskom krizom, jer uglavnom ne nude dugoročna rešenja za izlaz iz postojeće situacije, bremenite brojnim razvojnim, strukturnim, socijalnim, regionalnim, ekološkim problemima, 4) u njima najčešće nisu elaborirani upravljački mehanizmi i obnoviteljske snage tako da je njihovo ostvarivanje u praksi ostalo nesumnjivo pod ogromnom neizvesnošću i rizikom, 5) u Srbiji, nažalost, nije mnogo učinjeno da se sistem i praksa planiranja modernizuju prema novijim evropskim primerima. Kod nas, „tranzicijsko prilagođavanje” planiranja svelo se na zakonska prilagođavanja, neretko neadekvatna, a često i potpuno promašena. Tokom poslednjih dvadesetak godina, u nekoliko navrata donošeni su novi zakoni o planiranju (i izgradnji), ili su u više puta menjani i dopunjavani, pa tako nije učinjen znatniji pomak u konstrukciji planskog sistema, a naročito nije u sistemu politike građevinskog zemljišta. Zbog toga se sistem prostornog planiranja u Srbiji (naročito sistem zemljišne politike) može smatrati svojevrsnom „Augijevom štalom”, koja iziskuje znatnije „spremanje”, a najpre iznalaženje efikasnih, brzih i relativno zadovoljavajućih rešenja za sređivanje dugoročno zapuštenog i nesređenog sistema planiranja prostora i potom preduzimanje strukturnih promena.

Kao što je već rečeno, u Srbiji je donet veći broj strateških prostornih planova (tj. državni prostorni plan, državna strategija prostornog razvoja i više strategija regionalnog razvoja, regionalnih prostornih planova i prostornih planova područja posebne namene), a još veći broj raznih planova i drugih srodnih dokumenata treba da bude donet do kraja 2012. godine, sa pratećim programima implementacije. Samo u nekoliko takvih razvojnih dokumenata učinjeni su pokušaji: 1) da se primene novija saznanja o integrisanju raznih i različitih politika u strateški prostorni okvir, 2) da se u tom postigne prava mera realističnosti kada se ima u vidu postojeća kriza i predvidljivo poduži period produžene krize, 3) da se predlože novi institucionalno-organizacioni aranžmani u pripremanju, donošenju i ostvarivanju plansko-razvojnih odluka, koji su u skladu sa zahtevima sadašnjeg i budućeg vremena. Primera radi, u izradi prostornih planova za neka područja (npr. Timočku krajinu, Nišavsko-topličko-pirotski region,

Zlatiborsko-moravički region, Podunavlje i Kolubarsko-mačvanski region),ⁱⁱ predložena je primena integralnog pristupa, koji obezbeđuje konvergenciju, koordinaciju i saradnju između različitih sektorskih politika, upravljačkih nivoa i aktera, odnosno, celovit pristup u planiranju prostora. U tim strateškim dokumentima naročito se insistira na opšteupravljačkim dimenzijama planiranja, a posebno na ulozi javnog sektora i koordinaciji njegovih aktivnosti, na saradnji raznih aktera (ekonomskih, socijalnih, civilnog društva, finansijskih institucija, međunarodnih organizacija i dr.), na raznim nivoima upravljanja i odlučivanja, kao i na integrisanju raznih i različitih sektorskih pristupa, pa su stoga u njima definisani mehanizmi i postupci usklađivanja odluka na nacionalnom, raznim regionalnim nivoima i lokalnom nivou. Ovakav pristup u svemu se podudara sa novim regionalnim pristupima u Evropskoj uniji, koji imaju za cilj: 1) jačanje sinergije između opštih i sektorskih politika, 2) definisanje i ostvarivanje politike regionalnog razvoja koja je usmerena najpre na mobilizaciju unutrašnjih snaga i resursa područja za oporavak, razvoj i ublažavanje efekata globalne ekonomske krize i nacionalnih ekonomskih kriza, uz naglašavanje lokalne odgovornosti i jačanje javno-privatnog partnerstva, 3) integrisanje tzv. „strateških projekata” u zajednički planski okvir, 4) uključivanje građana („korisnika prostora”) i obezbeđivanje najšire javne participacije. Sve što je gore navedeno naročito je važno sa stanovišta rešavanja problema fragmentisanosti, koji izbija u prvi plan sa povećanjem broja upravljačkih nivoa, što čini sve težim i kompleksnijim integraciju politika prostornog razvoja i donošenje planskih odluka. Uz to, primena gore navedenih principa, kao i sveobuhvatno povezivanje raznih učesnika u procesu obezbeđivanja uslova za teritorijalnu koegzistenciju na zajedničkom prostoru, dodatno su i odlučujuće važni i za implementaciju razvojnih odluka.

Gorenavedeni pristup odudara od opšteg stanja u planiranju razvoja u Srbiji, za koje Vujošević, M. (2010)ⁱⁱⁱ nalazi da: 1) je za sistem i praksu karakterističan tzv. „slom strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja”, 2) u društvu vlada svojevrsna „razvojna shizofrenija”, što se može zaključiti na osnovu sledećeg: u Srbiji je od 2000. godine naovamo doneto preko 80 raznih strategija na nacionalnom i sektorskom nivou, i još više stotina razvojnih dokumenata (planova, programa, strategija, strateških projekata itd.) na raznim subnacionalnim upravljačkim nivoima. **U tim dokumentima, skoro da nema integracije između socioekonomskih i ekološko-prostornih**

aspekata razvoja, a u većini se implementaciji ne posvećuje dovoljna pažnja. I pored svih tih dokumenata, Srbija ne raspolaže stvarnom „strategijom izlaska” iz krize, a time ni pristupima koji omogućavaju strukturno-teritorijalnu transformaciju, mnoštvo međusobno neusklađenih dokumenata čine svojevrsan „lavirint” (pojedinačno, u nekim slučajevima i „ćorsokak”), što veoma otežava racionalan kognitivni proces u traganju za adekvatnim i objedinjenim „kohezivnim” pristupom. Većina tih dokumenata ne bavi se, zapravo, pitanjem tzv. „kreativnih aktera” koji bi mogli poneti i izneti inače toliko traženu transformaciju, najpre zbog toga što ne polaze od prethodno istražene tzv. „mape moći i interesa”, i to u jednom društvu u kojem postoji ogromna asimetrija moći, interesa i odgovornosti, na jednoj strani, i fragmentisanost aktera i odlučivanja, na drugoj. Ono što je kontinuirana latentna opasnost jeste regulativna obaveznost utvrđivanja prioriteta prostornog i sektorskog razvoja koja se u praksi odvija bez pouzdane ili bez ikakve evaluacije i relevantnog mehanizma i instrumentarijuma koji omogućava najbolja rešenja i njihovu usklađenost, uz uobičajeno prepuštanje nominovanja ovih prioriteta planskoj struci. Primera radi, u *Programu implementacije PPRS 2011–2015*, kao dokumentu rađenom prema istoj metodološkoj matrici kao i PPRS (sa obuhvatom i „ukrštanjem” fizičke, socijalne i ekonomske dimenzije razvoja) navodi se da je u pripremi „drugi značajan korak bio *izlučivanje* i precizno definisanje strateških prioriteta odnosno projekata za realizaciju...” (str. 4). Takođe, u istom dokumentu (str. 45) navodi se da u „ostale prioritete” Republike Srbije spadaju „utvrđivanje nove nacionalne politike industrijskog razvoja, razvoja *hi-tech* industrije i unapređenje horizontalne industrijske politike...”, što je u suprotnosti sa prioritetima definisanim u dokumentu *Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period 2011–2020*. koji je usvojila Vlada Srbije juna 2011. godine. Politika industrijskog razvoja je jedna od ključnih sektorskih razvojnih politika u zemlji, i to sa snažnim teritorijalnim uticajima na svim prostornim nivoima, ali kao takva nije prepoznata u *Programu implementacije PPRS* (za razliku od dokumenta PPRS). Utvrđivanje sektorskih prioriteta u dokumentima prostornog planiranja jeste osnovni način koordinacija sektorske i teritorijalne politike razvoja u Srbiji. Ovo rešenje se ne može smatrati najprihvatljivijim, ne samo s obzirom na činjenicu da to može imati reperkusije na izvesno ograničavanje razvoja „neprioritetnih” oblasti (npr. zbog otežanog pristupa javnim i tržišnim finansijskim sredstvi-

ma, ukoliko nije „prioritet”), već i zbog toga što je potrebna izgradnja komunikacije i raznih aranžmana u kanalisanju sektorskih interesa i „ostalih” (javnih, pojedinačnih) interesa u postizanju „zajedničke/ integrisane” politike i rešenja. Nadin V. (2009) ukazuje na sve veći značaj „metoda obezbeđivanja konvergencije i koordinacije između različitih sektorskih politika” kroz strategiju teritorijalnog razvoja i naglašava da je **odlučivanje o prioritetima „selektivni pristup koordinaciji”,** i da umesto toga, **veću uspešnost ima izgradnja i primena institucionalnih aranžmana.**

U dokumentu PPRS planska rešenja su zasnovana na konceptu teritorijalne kohezije. Iako u dokumentu nema jasne definicije i odrednica o tome šta taj koncept podrazumeva, on je široko zastupljen i to više kao pristup koji ima „eksperimentalni” karakter (svojestven najpre „ekspertske fazi”). Generalno, ni u Evropi ni u Srbiji još nema konsenzusa o ciljevima koje teritorijalna kohezija treba da omogućiti ili o tome šta je potrebno da se ona postigne u planiranom periodu.

Na primeru *Prostornog plana Republike Srbije 2014–2021*, koji je donet 2010. godine, evidentan je duboki jaz između želja i mogućnosti. Naime, nikakav „planski optimizam i entuzijazam”, u stilu *Čarobnjaka iz Oza, Alise u zemlji iza ogledala*^{iv} i sličnog, ne može opravdati toliki kontrast između „dugoročnih vizija”, koje su pokazane u tom dokumentu, i vrlo skromne srpske stvarnosti, odnosno, mogućnosti za ostvarivanje takvih vizija. Najpre, u „istraživanju budućnosti” nisu definisani svi scenariji koji su bili neophodni, a i oni koji su definisani i korišćeni, nisu dovoljno obuhvatno i rigorozno *ex ante* evaluirani, upravo sa stanovišta implementacije i raspoloživih finansijskih, institucionalnih i drugih resursa i tzv. „kapaciteta”. U takvoj situaciji, čini se da je najmanje prihvatljiv „petarpanovski pristup” u realizaciji *Plana*, koji je javno promovisan od strane dela planerske elite odnosno etabliranih planera, kao pristup koji najviše obećava u implementaciji ovog dokumenta.^v Ovakav pristup je sasvim komplementaran onom koji dominira među glavninom ljudi u vrhu vlasti (političara i njihovih glavnih savetnika), koji se batrgaju između ekonomskog dogmatizma, s jedne strane, i „principa nade”, „očekivanja” i sl., s druge. Na delu su nove gnose – „Zamišljaj da letiš i poletećeš!”, „Poželi i desiće se!”, „Planiraj i ostvariće se!”, „Sanjaj i san će se realizovati!”, „Zakucaj i otvoriće ti se!” i dr., sve sa manje ili više korišćenja biblijskih motiva, a u stvari, sve bliže „nebulama” nego efektivnom prostornom („spacijalnom”) planiranju, a svakako daleko

od onog produktivnog, racionalno-iracionalnog i stvarno motivišućeg koje je sadržano u „planiranju-kao-traganju-za-Svetim-gralom“. Naravno da su ove gnose sasvim kompabilne „fantomima“ iz *Postkriznog modela ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020* (2010), za koji je u literaturi već rečeno da primenjuje „metod“ koji se zasniva na „ekstrapolaciji nepostojećeg“ i „predviđanju nemogućeg“, sve na pogrešnom koloseku (Vujošević, M. 2010).

JEDNA SKICA ZA UNAPREĐENJE INTEGRISANOSTI POLITIKA I PROJEKATA U OKVIR DRŽAVNOG PROSTORNOG PLANA

Jedna od ključnih mogućnosti za međusektorsku integrisanost politika i projekata u državni prostorni plan zasniva se na procesu tzv. „evropeizacije planiranja“ (Böhme, K., Waterhout, B. 2007). Primena dela novijih pristupa i iskustava podrazumeva „evropeizaciju“ planiranja 1) kroz sektorske politike, 2) prostorne politike, 3) kroz neformalnu saradnju. Proces planiranja u Evropi ima sada uporišta ne samo u dokumentu *Europe 2020*, već, pre svega, u evropskim sektorskim politikama (sa glavnim smerom delovanja „odozgo-nadole“/*top-down* tj. ka kreiranju nacionalnih sektorskih politika) i procesu teritorijalne saradnje (sa „horizontalnim“ pristupom). U procesu modernizacije planiranja, planski sistemi su mehanizmi za poboljšanje politike integracija – horizontalnih politika i vertikalno – između aktera politike i okvira upravljanja. Integralno prostorno planiranje postaje sve više deo planiranja širom evropskog kontinenta, na šta ukazuje veliki broj autora, navodeći da je koordinacija sektorskih politika jedan od glavnih strateških ciljeva modernog prostornog planiranja (u druge važne ciljeve svrstava se npr. ublažavanje postojećih prostornih ili regionalnih razlika, održivi razvoj, itd.). Bertolini, L. (2009) ukazuje na sve veći značaj koji ima celoviti integralni pristup (*comprehensive integrated approach*) prostornog planiranja, u kome je koordinacija aktivnosti javnog sektora kroz saradnju različitih nivoa i odeljaka vlasti, centralna funkcija, i upućuje da se to može uočiti u planskim sistemima Austrije, Danske, Nemačke, Holandije i skandinavskih zemalja, dok veliki deo planskih sistema u Evropi pokazuje signale kretanja u tom pravcu. Underdal A. (1980) ukazuje na tri osnovna kriterijuma za kreiranje integrisane politike: sveobuhvatnost (uključujući šire

okvire posledica sa stanovišta vremena, prostora, aktera i problema), agregiranost politike (vrednovanjem alternativnih politika iz ukupne perspektive) i doslednost (širenje svih nivoa politike i uloga vladinih agencija u izvršavanju politika).

Neka od otvorenih pitanja odnose se na izbor politika koje uopšte treba integrisati u reformu prostornog planiranja, na legitimitet meta-upravljačke uloge planiranja u integraciji politika, na postojanje sredstava za integrisanje prostornih izraza drugih politika i dokumenata u prostornom planiranju, itd. U nastavku se daje kraći osvrt na dva osnovna instrumenta evaluacije teritorijalnih uticaja i makrokontrole teritorijalnog razvoja (TIA i RIA – *Regulatory Impact Analysis*).

Polazeći od teze o potrebi koherentnosti politika i koordinacije sektorskih politika sa politikom teritorijalnog razvoja, kao moguće racionalno rešenje javlja se uvođenje instrumenta analize uticaja propisa – RIA. RIA je sredstvo kojim je moguće ispitivanje i evaluacija zakonskih rešenja i drugih propisa, pre njihovog uvođenja u pravni okvir Srbije. Instrument RIA uveden je od strane OECD, 2009. godine. Primenu ovog instrumenta za obezbeđivanje koherentnosti politika podržava OECD, Direktorat za javnu upravu i teritorijalni razvoj (*Directorate for Public Governance and Territorial Development*).

Analiza uticaja propisa (RIA) je sistemski pristup za kritičku procenu pozitivnih i negativnih efekata predloženih i postojećih propisa i ne-regulatornih alternativa koji obuhvata niz metoda. Drugim rečima, RIA je osnovni alat za pomoć upravljačima u proceni verovatnih koristi, troškova i efekata novih ili postojećih propisa. U suštini, to je važan element kreiranja politika i planiranja zasnovanih na činjenicama. OECD analiza pokazuje da uključivanje RIA u odgovarajući sistemski okvir podupire sposobnost vlada radi osiguranja donošenja efikasnih i efektivnih propisa, tj. omogućava vredne praktične preporuke za poboljšanje ekonomskog i drugog blagostanja kroz bolju regulativu. Ograničenja za efektivnost RIA podrazumevaju uključivanje složenih sistemskih faktora koji imaju uticaj na poboljšanje kvaliteta procene. Poboljšanjem kvaliteta regulatornog dizajna u državi, RIA postaje svojevrsni vodič za kreatore politika sa malo znanja o najboljim mehanizmima koherentnosti politika. U fokusu RIA nalaze se i institucionalni preduslovi za uspešno sprovođenje politika, programa i projekata (uključujući i korporativni nivo).

U skladu sa osnovnom intencijom i sadržajem ovog alata (RIA) kao moćne strateške „optike” za procenu uticaja donošenja zakona, bilo bi korisno i opravdano staviti „pod lupu” *Zakon o PPRS* (2010), odnosno ključne planske odredbe koje se odnose na koncepciju teritorijalne kohezije Srbije, prioritete i strateške projekte i njihov teritorijalni uticaj na opštu razvojnu i kohezivnu politiku. U istraživanju i evaluaciji ovih uticaja potrebna je primena adekvatne istraživačke konfiguracije, tj. prihvatljivih pristupa, metoda evaluacije, tehnika, indikatora elemenata teritorijalne kohezije, kao i instrumenata TIA i RIA.

U poboljšanju međusektorske koordinacije regionalnog razvoja i poboljšanja koherentnosti politika, Slovenija je ustanovila Savet za teritorijalnu koordinaciju razvojnih inicijativa. Ovo je jedan od pogodnih načina, koji bi mogao da bude primenjen u jačanju integracije i unapređenju međusektorske koordinacije, tj. koherentnosti politika na nacionalnom i regionalnom nivou. Ovakav i daleko više razrađen aranžman mogao bi da obuhvati najmanje dva ključna elementa: 1) sistem za praćenje koji se proteže unutar i izvan opšte razvojne i kohezivne politike (uključujući teritorijalnu koheziju), 2) sistem monitoringa i evaluacije u vezi sa institucionalnim aranžmanima i implementacionim „dizajnom”, nadležnostima i obavezama regionalnih razvojnih agencija, agencija za regionalni razvoj, agencija za prostorno planiranje, i dr. Svakako da bi uvođenje kontrolnih mehanizama pomoglo boljoj integrisanosti dokumenata prostornog planiranja sa planovima regionalnog razvoja. Jedan od važnih faktora u tome jeste odsustvo saradnje među opštinama u realizaciji regionalnih i širih ciljeva.

Procedura prostornog planiranja trebalo bi da se značajnije unapredi na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ponekad su česte promene pravila u prostornim i urbanističkim dokumentima čest uzrok mogućih konflikata ili žalbi, što zahteva njihovu „stabilizaciju” unapređenjem postojećeg sistema ili utemeljenjem boljeg sistema prostornog planiranja. Srbija bi mogla da preduzme korake kako bi uskladila svoju regionalnu i teritorijalnu politiku razvoja sa OECD „novom razvojnom paradigmom”, fokusirajući se na investicije, konkurentnost, tzv. „**multisektorski horizontalni pristup**”, tehničku pomoć i kadar za nerazvijena područja, za razliku od dosadašnjih pristupa korišćenja subvencija i kompenzacije ciljeva i transfera preko vertikalne/*top-down* sektorske politike (naročito kada su u pitanju strateški projekti i projekti republičkih javnih preduzeća u

infrastrukturnom sektoru). Međutim, aktuelni regionalni i politički okvir i dalje vrši veliki pritisak na tradicionalne kompenzatorne mere sa već postojećim manje uspešnim načinom upravljanja i institucionalnim aranžmanima. Izvesnost i stepen pomaka ka pomenutoj novoj paradigmi biće sve teži, ne samo zbog „fiksiranja” mogućnosti javnih finansija zbog ekonomske i finansijske krize, već i zbog nedovoljno artikulisanih aktivnosti i upravljačke fragmentisanosti koje otvaraju nove izazove na različitim nivoima teritorijalnog odlučivanja i upravljanja (posebno na regionalnom nivou), što u prvi plan ističe važnost primene unapređenih pristupa, više nego ikada ranije.

ZAKLJUČNE OCENE

Zahvaljujući novim globalnim izazovima i dinamičnoj promeni opštih kontekstualnih faktora planiranja teritorijalnog razvoja, u poslednje dve decenije, u Evropi i kod nas, inicirana su istraživanja mogućnosti boljeg prilagođavanja i integracija sektorskih politika i projekata u strateški okvir prostornog planiranja, odnosno analize mogućnosti što većeg stepena integrisanosti socijalne i ekonomske kohezije politike sa politikom teritorijalne kohezije.

U poslednjoj deceniji, Srbija je donela veći broj opštih i sektorskih razvojnih dokumenata, uključujući *Prostorni plan Republike Srbije*, *Program implementacije PPRS 2011–2015. godine*, i nekoliko regionalnih prostornih planova. Ovi strateški dokumenti uglavnom su usaglašeni sa evropskim obrascima održivosti (Hadžić, M., 2011). Zaključuje se: 1) da sa stanovišta ukupnog teritorijalnog razvoja i usklađenosti sektorskih politika oni nisu dovoljno kompatibilni, 2) da nisu na adekvatan način inkorporirani u *Prostorni plan Republike Srbije* i *Program implementacije PPRS*, 3) da nisu prilagođeni novim kontekstualnim promenama u okruženju i u ekonomiji zemlje izazvanim produženom ekonomskom i finansijskom krizom, s obzirom da uglavnom ne nude dugoročna rešenja za izlaz iz postojeće situacije bremenite brojnim razvojnim, strukturnim, socijalnim, regionalnim, ekološkim problemima, 4) da u njima najčešće nisu elaborirani upravljački mehanizmi i obnoviteljske snage, tako da je njihovo ostvarivanje u praksi skopčano sa ogromnom neizvesnošću i rizikom.

U skladu sa postojećom regulativom, utvrđivanje sektorskih prioriteta (bez ikakve prethodne evaluacije teritorijalnih uticaja) u dokumentima prostornog planiranja u najvećoj meri predlažu obrađivači planova. Utvrđivanje prioriteta je osnovni način koordinacije sektorske i teritorijalne politike razvoja u Srbiji. Ovakav način izbora prioriteta predstavlja „selektivni pristup koordinaciji“, što je posebno delikatno u uslovima nedovoljne razvijenosti implementacijskih sredstava, posebno institucionalno-organizacionih aranžmana.

U skorije vreme, samo u nekoliko razvojnih i planskih dokumenata, učinjeni su pokušaji 1) da se primene novija saznanja o integrisanju raznih i različitih politika u strateški prostorni okvir, 2) da se u tome postigne prava mera realističnosti imajući u vidu kontekstualne uslove i period produžene krize, 3) da se predlože novi aranžmani u pripremanju, donošenju i ostvarivanju plansko-razvojnih odluka, koji su u skladu sa zahtevima sadašnjeg i budućeg vremena, 4) da se daju smernice i preporuke za bolju međusektorsku integrisanost politika i projekata u planski okvir prostornog plana, odnosno za odgovarajuća prilagođavanja strateškog planiranja prostora u Srbiji.

Na osnovu empirijske analize osnovnih problema usklađivanja opštih i nekih sektorskih politika sa strateškim okvirom *Prostornog plana Republike Srbije*, predlaže se jedna skica za unapređenje integracije politika i projekata u teritorijalni milje. Ona podrazumeva modernizaciju („evropeizaciju“) planiranja kroz sektorske politike, teritorijalne politike, primenu jedinstvenog holističkog i integralnog pristupa (*comprehensive integrated approach*), izgradnju i unapređenje upravljačkih mehanizama i institucionalno-organizacionih aranžmana, uvođenje i primenu instrumenata razvojnih politika za teritorijalnu koheziju (TIA), instrumenata analize regulativnih uticaja (RIA), i dr.

U narednom periodu, Srbiji preostaje da preduzme odgovarajuće korake kako bi uskladila svoju opštu razvojnu i sektorsku politiku sa koncepcijom prostornog razvoja utvrđenom u PPRS-u. U skladu sa „novom razvojnom paradigmom“ i iznalaženjem strateških izlaza za budući razvoj ekonomije zemlje, nove sektorske politike trebalo bi da budu inkorporirane u konceptualni okvir politike teritorijalne kohezije, uz fokus na primenu tzv. „multisektorskog horizontalnog pristupa“ koji je kompatibilan sa kohezionim elementima i novim kontekstualnim faktorima.

LITERATURA

- Bertolini, L. (2009) The Dream of Planning, *Planning Theory and Practice*, Vol. 10, No. 3.
- Böhme, K., Waterhout B. (2007) *The Europeanization of Planning*, Lincoln seminar at the University of Luxembourg
- Camagni, R. (2007) The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society, in A. Faludi (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy
- Camagni, R. (2008) Regional competitiveness: towards a theory of territorial capital, in R. Capello, R. Camagni, P. Chizzolini and R. Frascati (eds.), *Modeling regional scenarios for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies*, Berlin: Springer-Verlag
- Camagni, R. (2009) Territorial Impact Assessment for European regions: A methodological proposal and an application to EU transport policy, *Evaluation and Program Planning*, Volume 32, Issue 4, November 2009, pp. 342–350.
- Commission of the European Communities – CEC (2008) *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, European Communities, Luxembourg
- Davoudi, S. (2008) Governing Polycentric Urban Regions – Challenge of Collective Action, in A. Thierstein, A. Forster (eds.) *The Image and the Region-Making Mega City Regions Visible!*, Lars Muller Publishers, pp. 59–69.
- Dühr, S., Colomb C., Nadin V. (2010) *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge
- EC (2010) *Europe 2020 – A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*
- European Commission (2011) *Outcome indicators and targets - towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy*, June 2011.
- Golobič, M., Marot, N. (2008) Territorial Impact Assessment: A Policy Development Tool for Territorial Cohesion, *EASY-ECO Vienna Conference*, 13th March 2008.

- Government of the Republic of Serbia, European Integration Office (2011) *Draft Strategic Coherence Framework of the Republic Serbia 2012–2013, Instrument for Pre-accession Assistance*, 3rd Draft, September 2011.
- Government of the Republic of Serbia (2011) *Draft Operational Programme for Economic Development 2012–2013, Instrument for Pre-accession Assistance Component III*, 2nd Draft, May 2011.
- Government of the Republic of Serbia (2011) *Draft Operational Programme for Economic Development 2012–2013, Instrument for Pre-accession Assistance Component III*, ANNEXES 2nd Draft, May 2011.
- Government of the Republic of Serbia (2011) *Draft Operational Programme for Human Resources Development 2012–2013, Instrument for Pre-accession Assistance Component IV*, 2nd Draft, May 2011.
- Government of the Republic of Serbia (2011) *Draft Operational Programme for Human Resources Development 2012–2013, Instrument for Pre-accession Assistance Component IV*, Annexes 2nd Draft, May 2011.
- Hadžić, M. (2011) Identifikacija osnovnih razvojnih problema, u J. Petrić, M. Vujošević (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji – knjiga 1*, IAUS, decembar 2011. (u pripremi)
- Nadin, V. (2009) *Spatial Planning and Territorial Development at the Regional Level*, UK : University of the West of England
- OECD (2001) *Territorial Outlook 2001*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2009) *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Impact Analysis: A Tool for a policy coherence*
- VÁTI (2009) *Opportunities for the implementation of territorial cohesion, Handbook on territorial cohesion*
- Vlada Republike Srbije (2011) *Program implementacije PPRS 2011–2015*, Uredba o utvrđivanju Programa implementacije PPRS od 2010–2020, za period 2011–2015. godine
- Schindegger, F. (2001) *Territorial Impact Assessment*, European Council of Town Planners & Committee on Spatial Development, Proceedings of the conference on Territorial Impact Assessment, p. 26, Louvain-la-Neuve, Belgium.

- Stead, D., Meijers, E. (2009) Spatial Policy and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors, *Planning Theory and Practice*, Vol. 10, No. 3
- European Communities (2004) *Third report on economic and social cohesion, A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, p. 27
- Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) (2009) *TIA of Territorial Cohesion for the Netherlands*, The Hague/Bilthoven
- Vlada Republike Srbije (2011) *Odgovor Srbije na Upitnik Evropske unije*, Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata)
- Vlada Republike Srbije (2011) *Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011–2020.*, usvojena 30. 06. 2011.
- Vujošević, M., Petovar, K. (2010) European planning discourse and a renewal of european sustainable development planning: some lessons for a transition country (Serbia), *Sociologija i prostor*, Vol. 48, No. 2 (187), pp. 173–195.
- Vujošević, M., (2010) Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal, *SPATIUM*, 23, pp. 22–29.
- Underdal, A. (1980) Integrated marine policy- What? Why? Who?, *Marine Policy*, 4 (3), pp. 159–169.
- Zeković, S., Savić, Lj. (2004) Tranzicija i prostor, u N. Milašin, N. Spasić, M. Vujošević, M. Pucar (ur.) *Strateški okvir za održivi razvoj Srbije*, Posebna izdanja IAUS br. 44, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 17–27.
- Zonneveld, W., Waterhout, B. (2010) *Implications of territorial cohesion: An essay*, Regional Studies Association Annual International Conference 'Regional Responses and Global Shifts: Actors, Institutions and Organisations', Pécs, Hungary

ⁱ D. Massey (2005), ukazujući da su prostorni koncepti, zapravo, privremeni, a tako i nestabilni i labave višeslojnosti, smatra da planiranje primarno treba da se usmeri na proces, a manje na sam rezultat svih procesa. Neki teoretičari su odavno ukazali da je nedostatak ideja i volje za reforme planiranja i upravljanja prostorom uglavnom zajednički za većinu sredina i da ono što nam je potrebno jeste, zapravo, **više koordinacije** (Pressman & Wildavsky, 1984). Politika integracija trebalo bi da se vodi više kao način postignuća konkretnih rezultata radi zadovoljavanja ciljeva više sektora i/ili više od jednog nivoa upravljanja. Ovakva opservacija mogla bi da pomogne u dostizanju „snova planiranja“ o tome da ono nije traganje za „administrativnim Svetim gralom“, već sveobuhvatno povezivanje aktera i tzv. „stejkholdera“ u procesu izgradnje koncepcije teritorijalne koegzistencije na zajedničkom prostoru (ili prostorne i socioekonomske kohezije).

ⁱⁱ Svi navedeni planovi su urađeni u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije u periodu 2009–2011.

ⁱⁱⁱ Autor, čak, nalazi da je novi državni prostorni plan (2010) u većem raskoraku u pogledu stepena realnosti i izvesnosti realizacije u odnosu na onaj iz 1996. godine, imajući u vidu sada još složeniju socioekonomsku situaciju nego tada, velike finansijske probleme u javnom sektoru i vrlo ograničene mogućnosti uključivanja SDI u teritorijalni razvoj. Po tome, novi državni prostorni plan više liči na „spisak želja“, i nekakvu „ružičastu sliku budućnosti“, nego što je utemeljen u stvarnoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji. Naročito je stavljen u prvi plan problem finansijskih sredstava za ostvarivanje ovog dokumenta, koji iziskuje nekoliko desetina milijardi evra samo za izgradnju predviđene tehničke i ekološko-komunalne infrastrukture, čega, naprosto, neće biti na raspolaganju u uslovima izgledne produžene krize i tzv. „evropeizovanja Srbije izvan Evropske unije i uz njenu ograničenu pomoć“.

^{iv} Na primer, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije sufinansiralo je izradu projekta *City of globalisation: Wonderland for Alice?*, koji je realizovan u okviru Programa za podsticanje, promociju i popularizaciju nauke. Projekat je predstavljen na međunarodnom skupu prostornih planera (ECTP-CEU) održanom 7. maja 2011. u Beogradu.

^v U psihologiji je poznat sindrom Petra Pana kao infantilni kognitivni oblik, odnosno faza - stupanj razvoja.